

諸外国の環境立法・環境行政と環境権 (Ⅱ)

松 本 昌 悦

(七) ドイツ連邦共和国の環境行政と環境立法

The Federal Republic of Germany は当然のことであるが連邦制をとっている。そこでは独自の立法権や行政権を認められた一一個の州 (Länder) から成っており、州の憲法や構成はその歴史的理由から、また当然のことであるが各州の極めて異っている地域性や規模からその内容は種々異ってきているのである。West Berlin は特別の地域 (Special Status) とされており、したがって連邦共和国の部分とはなっていない。従って連邦政府は、その地域においての権限を持たないのである。しかしながら実際上は、連邦法も West Berlin において有効とされている。⁽⁵³⁾ 要するに、連邦憲法 (Grundgesetz, GG) のほかに、各州における憲法によって統治が行われてきており、それらの下に各種の法律が置かれてきているのである。連邦憲法 (Art. 28 GG) で保障されている「ドイツの連邦組織」と自治を与えられている「地方行政機関 (Gemeinden) の権限」はこの国の立法行政にとりわけ重要な意味を持っているのである。例えば一つの例をあげるとすれば、連邦法の下において、建築を行う場合、特定の地域を除いて、開発計画 (Bebauungsplan; Development plan) のある地域に置いてのみ許されるということであ

る (§ 30 BB au G; Bundesbaugesetz)。建築計画は法律によって地方に委ねてきており、地方行政機関によって提示されることになっているのである。実際上有効に実施するためには、建築計画は、関係州における権限ある行政機関によって許可の形をとって提示されねばならないのである。この権限ある行政機関は、建築計画が、連邦法で定められている条件に合致しているかどうかを確かめるための許可手続を開始することを義務づけられているのである (§ 9 BB au G)⁽⁵⁴⁾。

連邦共和国の立法についていえば、憲法が連邦政府の権限の下にあるとして類別を挙げていないものについては立法権は州に属しているといえる (Art. 70, GG)。しかしある領域においては連邦政府は、州に関係なく独自の立法を行うのであり、また州が行うべき活動についての枠づけを行うべき立法も制定しうるのである。要するに、連邦政府は立法権について三種類のものを持っているということである。すなわち 'exclusive' legislative power, 'conflicting' legislative power, legislative power to pass 'framework' legislation といふのである。Exclusive Legislation についていえば、連邦憲法七三条で、独占的な (連邦の) 立法としてあげられてくる連邦法の中で、連邦国有鉄道や航空運輸に関する諸立法は、環境保護に関して重要なものとなってくる。この連邦憲法七三条に加えて、連邦憲法裁判所 (the Federal Constitutional Court) は、「一定の範囲で「事柄の性質によって」 (by the nature of things) 明文化されていない連邦の立法権の資格を確認しうるのである。この点は、環境保護に重要な役割を担ってくる国家計画 (National Planning) (BGBl I, 306) に関するものである。Conflicting Legislation であるが、各州は、連邦政府が、自らの立法権を行使しない時にのみ conflicting legislation の分野に関しての立法を行うのである (Art. 72, para. 1, GG)。そして連邦立法機関は、以下で述べるような事柄について conflicting legislation の立法を行うのである。

- (a) 環境保全のあらゆる形態を規定する市民法及び刑事法に関するもの。
- (b) 商業取引上の規制、インミッション、それに産業用の水規制にかかわってくる経済法に関するもの。
- (c) 原子力施設の建造物やその運転及び放射能によって汚染されている廃棄物に関する諸立法。
- (d) 農業、林業、水産漁業に関する諸立法。
- (e) 有毒な化学薬品、産業廃棄物の処理、大気の浄化、それに関する諸立法。
- (f) 海運、水路、道路輸送それに鉄道に関する諸立法。

連邦機関が、以上に挙げた事柄について立法しない時及びその他の分野についてのみ各州は立法を行いうるのである。⁶⁵⁾ ただもう一つつけ加えるならば、連邦憲法規定 (Art. 72, para. 2, GG) に従うならば、以上の環境保護立法のほかにも、連邦立法が要請される場合としては、各個々の州立法の下では、何ら有効な規制がなし得ない様な場合であるとか、ある州立法が国家利益やその他の州の利益と矛盾したり逆の効果を生じてくる様な場合、更に各州間においてとりわけ生活条件について、法律上、経済上同一性が要請されるような場合である。Framework Legislation ということであるが、これはすべての州によって実施されねばならない国全体にかかわってくる基準を設定する場合の立法である。連邦政府は、憲法七五条の下で、特別の領域の下で framework laws を出せる権限が与えられているのである（すなわち憲法七二条の条件が満されている領域についてである）。この立法による規制は国家全体の基準を示すものであり、同時に個々の州によって実施されねばならないのである。それらの規制立法は、各州のガイドラインを示すものであるばかりでなく、直ちに有効性をもった法律でもあるわけである。連邦政府は、環境保護に関しては次の様な点で framework legislation を出せることとなる。

- (1) 狩猟を行うことや自然や田舎地域の保護 (Art. 75, No. 3, GG) であって、連邦自然保護法の下にあるもので

ある。

(2) 土地の区画整理や地域計画それに給水問題 (Art. 75, No. 4, GG) などに関するものであって、連邦地域計画法や連邦給水法などの下にあるものである。

環境保護に関する法律をもう一步具体的に内容を概観するならば、他の立法領域について見られると同様に、環境法もそのほとんどは、議会による国法として制定されてくる議会制定法の形式によって始まってくるのである。長い期間に亘って行われ、そこで生活する人々が自然に受け入れてきて発展してきたいわゆるだんだんと確立されていった権利に基礎づけられてくる慣習法は、この分野ではあまり重要でないということがいえるであろう。連邦憲法も州憲法も同様に議会制定法の形式の形をとってくるのであるから、これらの憲法の遵守は連邦及び州憲法裁判所によって行われてくるのである。連邦憲法裁判所の判決はあらゆる司法裁判所やその他の機関に対すると同様連邦及び州の構成機関に対して拘束力を持つこととなる。判決の中には法律として執行力を持つものもある。⁵⁶ 州憲法裁判所の判決についても、その関係州の中では同様の法的執行力が与えられているのである。すでに前で述べてきた三つの *legislation* (*Exclusive Legislation, Conflicting Legislation, Framework Legislation*) は別にして、連邦憲法は環境問題に関するその他の規定は置いていないのである。しかし時折、良好安全な環境を保全するための基本的な条項を憲法の中に導入するかどうかの議論は行われてきたのであった。しかしこのことについて今の時点では、あまり議論されてはいないといえるだろう。バイエルン憲法 (*the Bavarian Constitution*) 一四一条を除いては、各州憲法は、それらの下に自然保護法はいくつか持っているものであるが、基本条項は置いていないのである。環境立法の最も重要な部分をしめるのは、正規の連邦議会や州議会の手続によって制定されてきた法律ということになる。連邦及び州政府それに各国务大臣は、憲法の条項に明示されるように (Art. 80, para. 1, GG)、正規の法律を執行し補足し

てゆくために命令 (Rechtsverordnungen) を出すことができるのであり、州憲法の下では規則の制定を行ってゆくこととなるのである。このような命令が出されるに際しては、その命令に委任される内容、目的それに範囲が、形式的にも法的にも整理されていることが要請されるのである。実際環境問題に関する命令は極めて多数にのぼるのである。国内行政に対して、特に下級行政機関の指揮に当って、行政機関によって出されてくる行政命令及び行政規則 (Administrative Decrees and Regulation) は、一般行政の分野においてもドイツでは重要な意味と役割をもっているのである。⁽⁵⁷⁾ そのような規則は同時に間接的には国際的影響力を持つてくるのである。というのは、それらの規則は、法律が画一公平な効力を持つてくる役割を果し同時に適用の範囲を確定することになるからである。国際条約も連邦法によって確認されたとき国家法として有効性を持つてくるのである。今連邦国家が批准している環境保護に関する国際条約は二五個以上に及ぶが、それらを二、三挙げてみると、Agreement on the Establishment of Safety Control in the Field of Nuclear Energy of 20 December 1957 (BGBl. I, 1959, p. 622), International Agreement on the Protection of Human Life at Sea of November 1979 (SOLAS1974) (BGBl. I, 1979, p. 141), International Agreement on the Establishment of an International Fund for Compensation of Oil Pollution Damage of 18 December 1971 (Federal Document 216/74), Convention on the Protection of the Marine Environment in the Baltic of 22 March 1974 (HELSINKI Convention) (BGBl. I, 1979, p. 1229) など原子力、油汚染、海洋、日常生活環境等あらゆる領域にわたっているのである。⁽⁵⁸⁾ Kreise や Gemeinden の如きその他の公共自治体機関もまた廃棄物や処理物それに污水处理に関する様な事柄に関して立法権を持っているというのである。

環境保護基準を監督し、統制し、かつ実施してゆく連邦政府の各機関としては、ほぼ次の様な機関が以下で述べる

ような任務を行うこととなる。先ず連邦内務大臣は、全般的な環境計画、環境保護立法を行うものであり、国際的協力をを行い、また環境問題に関して、東ドイツの DDR との協力関係を行って行くことになる。また水資源の問題、廃棄物処理、大気の浄化、騒音の減少、原子力プラントの安全性、放射能の危険性からの保護等について責任を負うものである。連邦経済相は、エネルギー政策及び自然鉱物資源 (raw minerals) についての責任を担当することになる。連邦食糧・農林大臣は、動植物の保護や食用動物の取引、食用動物法の下における有害行為を規制することを含めた食糧政策を担当し、また田園地域の開発や環境及び自然保護、森林及び材木生産、狩猟そして国際間の農業及び漁業政策に関しての責任を持つのである。連邦運輸大臣は、運輸についての推進の基本的な政策を行い、道路輸送、国内水路輸送、海運、航空輸送、道路建設それに水路に関して責任を担当しているのである。地域計画、建設、都市開発連邦国務大臣は、都市及び田園計画、建設計画に責任をもつ。更に科学技術国務大臣は、エネルギー問題、自然資源と生産技術、生物学、生態学それに保健衛生に責任を持つのである。⁽⁵⁹⁾

環境問題について、すべての行政機関が協力関係を持つために連邦政府は、連邦首相が議長職をつとめる環境問題に関する閣僚委員会 (The Cabinet Committee for Environmental Issues) 別名環境閣議 (The Environment Cabinet) を設けたのである。この閣僚委員会は、一二の国務大臣によって構成されているのである。すなわち外務大臣、内務大臣、大蔵大臣、経済大臣、食糧・農林大臣、労働・社会問題担当大臣、国防大臣、青少年・家族・厚生担当大臣、運輸大臣、地域計画・建設・都市開発担当大臣、科学技術経済協力担当大臣ということになる。官房長官を含めて、一六省の長官が討論を行うために連邦内務大臣を議長職として、環境問題に関する各省長官の常任委員会 (A Standing Committee of Department Heads for Environmental Issues) もまた設けられているのである。各州との協力関係を持つために、環境大臣の協議会も置かれているのである。すなわち当該連邦及び州の各大臣は、

環境保護について協力的に作業を行ってきているのである。⁽⁶⁰⁾

なお次のような下級の連邦行政及び研究機関が、環境保全の任務を行ってきているのである。先ず連邦環境庁であるが、この行政庁は、生活妨害についての統制や廃棄物処理についての科学的判断をもって、連邦政府に助言及び協力を行うものである。この行政庁は、例えば連邦国務大臣に対して、適切な保護基準の研究や開発について科学的な助言協力を行うと同時に、手続や設備の調査、他の研究機関への教示や研究集団の組織遂行、さらには研究成果やそれらの実際上の適用実施の評価など行っていくこととなる。とりわけこのことは、法律や行政規則が規定され保障する下で必要とされる技術的条件の確立を意味するものである。環境保全についての背景的な調査研究が、もしもこれが一個の省庁の仕事の範囲を超えるものであるとするならば、連邦政府とのかかわりはより重要なものとなる。そのことは同時に、必要な協力関係を調整していくことでもあり、また環境保護のあらゆる領域について適切な科学的資料を整備しなければならないことを意味することでもある。そこで連邦環境庁（Umweltbundesamt）は、法律上環境計画の情報システム（UMPLIS）と環境問題の中心的な記録文書の蒐集と管理を行っていくことを義務づけられているのである。すなわち、あわせて連邦環境庁は、各行政機関の調査に助力を行い、連邦政府の環境問題研究に協力してゆくための中心的な援助機関となり、環境問題を一般公衆に説明しなければならない任務を負い、環境影響評価についての連邦政府の計画を実験調査を行っていくことが義務づけられているのである。つぎに連邦厚生省附属水質・土壌・大気衛生管理研究所（The Institute for Water, Soil and Air Hygiene of the Federal Department of Health）は以下のような研究計画を担当するのである。人間環境衛生学、飲料用・産業用水及び産業廃水の衛生管理、水質及び水資源の保護であり、土壌や大気環境衛生、公衆衛生管理技術問題である（この衛生管理研究所はこれまでは青少年・家族・厚生担当大臣の管轄下にあったが、今日では連邦内務大臣の管轄下に置かれて

(61) いる)。このほかに The Federal Hydrology Institute が環境保護基準を実施監督する機関として存在する。

環境保全について一定の権限を与えられた行政機関及び公共団体ということであるが、先ず連邦政府レベルの行政機関は、環境保護基準を实际上法規に従って実施しているのは The Federal Waterways Administration である。この行政機関は水路の建設と維持及び水路輸送についての責任を負うこととなる。しかし Länder の管轄運営下にある水資源の利用の問題は、この行政機関の責任の範囲ではない。最も上位の行政機関として運輸大臣が置かれており、この大臣の下に一二の水路・水上輸送理事会が置かれている。そしてこれらの行政機関の下で最下位の行政機関として水路及び水上輸送庁が設けられているのである。つぎに州政府行政機関 (Länder authorities) であるが、行政の構造は、行政部門の分轄に関して、またそれらの内部の調整に関しての両面にわたって州間において種々多様である。ほとんどの州においては、三層の行政構造になっている。最下位の行政機関は Gemeinden 及び Kreise であるが、中間層の行政機関は Regierungspräsidenten といわれ、各州の地域事務所がそれであり、最上位の行政機関は州の省がそれにあたる。しかしながら Saar Schleswig-Holstein それに the city state of Berlin Hamburg Bremen などの州では、中間層の行政機関は置いていないのである。(62) ほとんどの州においては、特殊な行政機能を果たすためには特別の行政事務部門を置くようである。しかるに North Rhine-Westphalia 州においては Gemeinden や Kreise とは別に、全く別の自治行政団体となっている。すなわち田園地方行政組合 (the Countryside Associations, Landschaftsverbände) ともいべき組織である。この自治行政団体は、道路建設や田園地域の環境保全の責務も含めての地域相互間の連合体として活動を行うものである。Emscher, Ruhr そして Lippe 州では特別立法に基づいて広域水利管理組合が存在する。Bavaria 州では、地域組合 (Bezirksverbände) が田園地方行政組合と同一の仕事を行ってゆくのである。上級及び中間層の行政機関は、自からの環境行政の任務を果すと同時に下級

行政機関に対して監督的機能も果さなければならぬ。下級行政機関としては、環境行政に限っていえば公法及び命令を維持する責任、個人の建築事業に対する統制や監督、地方道路の建設や管理、下水設備（Sewerage）や下水汚物処理、廃棄物処理それに屠殺場（abattoirs）の運営といった自治体独自のサービス業務を行うものである。若干の州においては、保健所や産業検査局、鉱山・森林・水資源公団なども環境保全の活動を行ってゆくことを含めて、特別の行政団体を設置しているところがあるのである。⁽⁶³⁾

地方行政というのは、地域的な団体（例えば *Gemeinden* や田園地域の *Kreise*）と人格的な共同体（*Personal Körperschaften*）によって行われてきている。後者の人格的共同体は、同一居住地域と同一利益によって構成されている法的自治団体ということである。公共団体（*public bodies*）といわれるのは、法律（連邦の）によって保障された州の立法や行政命令によって確立されているのである。また公共団体は、法律や制定法によって団体自身の諸問題について統制を受けることになり、また団体の構成員からの承認を受けるものである。環境保護に重要な役割をもつ公共組合は、連邦法で保障されている水質・土壌問題公共組合を含んでおり、また *Noth Rhine-Westphalia* 州においては、広域水資源公共組合が特別法によって確立されているのである。これらの公共組合は、いづれも広範囲の団体を含めているのであり、殊に農業地域の三五パーセントを占めているのである。水質・土壌問題公共組合は、多様な責任を保持しているのである。⁽⁶⁴⁾ 河川やその堤防の建設とか修理、管理であり、水流の規制や水質処理である。また家屋内の排水設備（*drainage of premises*）や給水設備、河川流水の移動や利用、その取扱い、また飲料用水やその他の目的のための水の供給、更に地下水の規制などが、その公共組合の任務である。このほかに環境保全について法的権利や法的義務をもった独立の監督的委員会や行政機関が存在する。The Council of Experts on Environmental Questions であるが、この委員会は連邦共和国内において、環境の状況に応じて、定期的に、ある

いは特別の報告書をもって専門的意見を報告するのである。The Advisory Council for the Nature Protection and Countryside Conservation は、食糧・農林大臣に対して助言を行うのである。そのほか The Federal Commissioner for Nature Protection, the Reactor Safety Commission, the Commission for protection from Radiation, the Association of German Engineers, the German Institute for Standards, the Committee for Nuclear Technology, the Technical Supervisory Associations ⁽³⁶⁾ などである。

なお環境汚染に対する個人の裁判所における訴訟の提起は、西ドイツの場合民法上、行政法上、更に刑法上それぞれ法律規定に根拠を設けて保障されているのである。自然人の個人も法律上の個人(法人)に Juristische Personen) も同様の訴訟提起が可能であるが、この問題については別稿に譲りこころはとりあげないこととする。

説

〔注〕

論

- (33) J. McLoughlin and M. J. Forster, The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: A Comparative Survey (Second Ed.) p. 15. J. Salzwedel and W. Preusker, The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Federal Republic of Germany (Second Ed.) p. 1.
- (34) J. Salzwedel and W. Preusker, The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Federal Republic of Germany (Second Ed.) p. 2.
- (35) J. McLoughlin and M. J. Forster, The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: A Comparative (Second Ed.) p. 16.
- (36) Art. 93, para. 1, No.2 及び Art. 100, paras 1, 2 及び Art. 126, GG.
- (37) J. Salzwedel and W. Preusker, The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Federal Republic of Germany (Second Ed.) p. 9.
- (38) 'Important International Conventions Concerning Environmental Protection Ratified by the Federal Republic

of Germany and Internationally in Force' J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. XXV.

- (15) J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. 11. J. McLoughlin and M. J. Forster, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Member States of the European Communities: A Comparative Survey* (Second Ed.) p. 17.

- (16) J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. 12.

- (17) J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. 13.

- (18) J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. 14.

- (19) J. Salzwedel and W. Preusker, *ibid.*, p. 15.

- (20) § 2 Wasserverbandgesetz, RGBL I, p. 188, BGBl II, No. 753-2.

- (21) J. McLoughlin and M. J. Forster, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the member States of the European Communities: A Comparative Survey* (Second Ed.) pp. 18~19. J. Salzwedel and W. Preusker, *The Law and Practice Relating to Pollution Control in the Federal Republic of Germany* (Second Ed.) pp. 16~17.